

11 Die Beteiligung der betrieblichen Arbeitnehmervvertretungen an der Ausgestaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen

11.1 Die betriebliche Interessenvertretung und die UN-Leitprinzipien

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verweisen an mehreren Stellen auf die Einbindung von Stakeholdern durch die Unternehmen. So soll die menschenrechtliche Risikoabschätzung durch Unternehmen eine sinnvolle Konsultation mit Stakeholdern umfassen (UN-Leitprinzip 18b) und bei der Wirksamkeitskontrolle auf die Rückmeldung betroffener Stakeholder zurückgreifen (UN-Leitprinzip 20b). Darüber hinaus sollen Unternehmen Rechenschaft ablegen, wie sie ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen, und bereit sein, dies den Stakeholdern in angemessener Form zu kommunizieren (UN-Leitprinzip 21). In Hinblick auf außergerichtliche Beschwerdemechanismen im Unternehmen sollen unter anderem Multistakeholder-Initiativen dafür Sorge tragen, dass wirksame Mechanismen zur Verfügung stehen (UN-Leitprinzip 30). Dabei ist zu beachten, dass die Beschwerdemechanismen für alle Stakeholder-Gruppen zugänglich sind (UN-Leitprinzip 31b) und Beschwerden im Austausch und Dialog mit ihnen geklärt werden (UN-Leitprinzip 31h).

Mitarbeiter und ihre betrieblichen Interessenvertretungen stellen einen der wichtigsten Stakeholder von Unternehmen dar. Ihre Einbindung in die unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflicht sollte damit ein Kernbestandteil bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien sein. Daher ergeben sich aus den Vorgaben für die Umsetzung einzelner UN-Leitprinzipien eine Reihe von Ansatzpunkten für die betrieblichen Interessenver-

treten. So soll sich die unternehmerische Grundsatzverpflichtung auf internes und externes Fachwissen stützen, wobei auch die Konsultation der betrieblichen Arbeitnehmervertretung – als Wissensträger für Belange der Mitarbeiter – relevant sein kann. Außerdem soll die unternehmerische Grundsatzverpflichtung zur Achtung der Menschenrechte allen Mitarbeitern mitgeteilt werden. Es ist naheliegend, dass die betriebliche Arbeitnehmervertretung bei der Formulierung der Grundsatzerklärung als Vertretungsorgan der Mitarbeiter eingebunden wird und als Verbindungsglied zu den Beschäftigten fungieren kann.

Auf Basis der UN-Leitprinzipien soll das Unternehmen ferner Rechenschaft darüber ablegen, wie menschenrechtlichen Auswirkungen begegnet wird. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Angemessenheit der Gegenmaßnahmen eines Unternehmens in Bezug auf die menschenrechtliche Auswirkung bewertet werden kann. Die betrieblichen Arbeitnehmervertretungen können sich hierauf berufen, um umfassende Informationen zur Unternehmenstätigkeit zu verlangen, gerade auch in Bezug auf die nichtfinanzielle Berichterstattung in den Unternehmen.

In den UN-Leitprinzipien sind ferner verschiedene weitere Anforderungen an den außergerichtlichen Beschwerdemechanismus in Unternehmen festgehalten, auf die sich betriebliche Interessenvertretungen bei der Ausgestaltung von Beschwerdemechanismen beziehen können. Die Wirksamkeitskriterien umfassen neben ausreichenden Zugangsmöglichkeiten auch Legitimierung (klare, transparente und unabhängige Steuerungsstrukturen, die den fairen Ablauf der Beschwerde garantieren), zeitlich vorhersehbare Prozeduren, gleichberechtigten Zugang zu Informationen, transparentes Vorgehen und kontinuierliche Lern- und Verbesserungsprozesse im Beschwerdeprozess.

Dieses Kapitel geht den Fragen nach, welche Rolle betriebliche Arbeitnehmervertretungen bei der Umsetzung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der UN-Leitprinzipien spielen können und welche Determinanten die Einflussnahme bestimmen.

11.2 Die Rolle von Betriebsräten

Deutsche Betriebsräte sind mit den UN-Leitprinzipien und entsprechenden Anforderungen an die unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in vielen Fällen nicht umfassend vertraut. Grundsätzlich haben

in der täglichen Betriebsratsarbeit häufig andere Interessenvertretungsthemen eine höhere Priorität. Dies kann erklären, warum eine Betriebsrätebefragung im Rahmen dieses Projektes unter 264 angefragten Betriebsräten zwischen Mai und August 2015 nur einen sehr geringen Rücklauf hatte. Aus der Befragung und Gesprächen in Unternehmen ergibt sich, dass es überwiegend nur in großen und international tätigen Unternehmen Ansätze zu einer Diskussion zum unternehmerischen Menschenrechtsschutz aufseiten der Arbeitnehmervertretungen gibt. Bei telefonischen Nachfragen bei Betriebsräten, die nicht an der Befragung teilnahmen, wurde häufig auf eine Unkenntnis der genauen Sachlagen in Bezug auf die UN-Leitprinzipien verwiesen.

Als Kernbestandteile der unternehmerischen Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte haben sich aus Sicht der Arbeitnehmervertretungen die Einhaltung ausschlaggebender internationaler Standards (ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze, Global Compact) – auch in Verbindung mit Anforderungen in den Verhaltenskodizes – sowie die Überprüfung der Lieferanten herausgebildet. Das heißt, dass viele Betriebsräte auch ohne direkten Bezug auf die UN-Leitprinzipien wissen, zu welchen internationalen Standards die Unternehmen sich verpflichtet haben, und daraus die Forderung an das Unternehmen nach Einhaltung dieser Standards ableiten.

In fast allen Fällen sahen die befragten Betriebsräte das Thema der Unternehmensverantwortung für die Achtung der Menschenrechte als eine (alleinige) Aufgabe des Managements an. Häufig empfanden sie die Informationen des Managements zu dieser Aufgabe als ausreichend. Zudem sahen viele Betriebsräte vor allem in Großunternehmen das Thema durch entsprechende Abteilungen im Unternehmen meist gut abgedeckt und leiteten somit keinen eigenen Handlungsbedarf ab.

Dieser Befund stimmt mit anderen Forschungsarbeiten überein. Wie auch aus Studien zur unternehmerischen Nachhaltigkeit (CSR) und betrieblicher Interessenvertretung entnommen werden kann, orientieren sich die Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen bei Inhalten und Prioritäten gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung eher an klassischen Mitbestimmungsthemen, die sich unmittelbar aus ihrem Aufgabenfeld nach dem Betriebsverfassungsgesetz ergeben (Hauser-Ditz/Wilke 2004). Der Bereich der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gehört erst in zweiter Linie dazu (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, S. 64). Darüber hinaus verweisen Betriebsräte auf eine Überbelastung

mit anderen Aufgaben, sodass Themen wie Menschenrechte nicht eingehender bearbeitet werden können, weil personelle Kapazitäten fehlten.¹

Allerdings gibt es im Menschenrechtsbereich auch stark engagierte Betriebsräte, wie unsere Unternehmensfallstudien gezeigt haben. Auffällig ist, dass das Engagement oft sehr stark von der persönlichen Einstellung der handelnden Arbeitnehmervertreter und ihrer Affinität zum Thema abhängt.² Persönliche Kontakte zu Kirchen oder NGOs oder eine berufliche Laufbahn, die zu engen Kontakten mit Beschäftigten in menschenrechtlich problematischen Ländern geführt hat, scheinen förderlich für ein Engagement zu sein.

Grundsätzlich werden Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen dann aktiv, wenn es explizite Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte im eigenen Unternehmen gibt, wie unsere Fallstudien zur *Deutschen Post DHL* und zur *Deutschen Telekom* zeigen.³ Die Aktivitäten von Betriebsräten sind häufig an entsprechende gewerkschaftliche Kampagnen gekoppelt. Sie reichen von der Unterstützung ausländischer Gewerkschaften über die Initiierung von Solidaritätsbekundungen und Aktionen zur Unterstützung der Opfer innerhalb der Belegschaft und die Mithilfe bei der Erstellung rechtlicher Gutachten bis hin zum persönlichen Engagement in der Freizeit.

Sofern eine globale Rahmenvereinbarung im Unternehmen besteht, arbeitet die betriebliche Arbeitnehmervertretung häufig in Kooperation mit den internationalen Gewerkschaftsverbänden an ihrer Ausarbeitung und Umsetzung mit. In den gemeinsamen Gremien zwischen Management- und Arbeitnehmerseite, die im Zuge der globalen Rahmenvereinbarung in den Konzernen etabliert werden, sitzt häufig auch ein Vertreter der betrieblichen Arbeitnehmervertretung. Zuweilen war dieser sogar Initiator der Rahmenvereinbarung.

Arbeitnehmervertretungen werden am häufigsten beim Thema Menschenrechte eingebunden, wenn es um das schriftlich formulierte Menschenrechtsverständnis im Verhaltenskodex des Unternehmens, Beschwer-

1 | Interview mit der IG BCE-Abteilung »Globalisation/European Policy« am 19.3.2015.

2 | Interview mit der IG BCE-Abteilung »Mitbestimmung/europäische Arbeitnehmervertretung« am 19.3.2015; Interview mit der ver.di-Abteilung »Umweltpolitik/Regulierung« am 20.5.2015.

3 | Interview mit der DGB-Abteilung »Mitbestimmungspolitik« am 4.3.2015.

demechanismen und das Lieferantenmanagement geht. Verhaltenskodizes werden dabei durchaus gemeinsam mit der betrieblichen Arbeitnehmervertretung erarbeitet. Hier gibt es auch Fälle, in denen die Arbeitnehmervertretung auf die Aufnahme von internationalen Menschenrechtsstandards in den Verhaltenskodex gedrungen hat. Mechanismen für Beschwerdeverfahren und Konfliktregulierungsmechanismen werden in der Regel unter Beteiligung und Information der betrieblichen Interessenvertreter erarbeitet. Diskussionspunkt aufseiten der betrieblichen Arbeitnehmervertretung im Zusammenhang mit unternehmensinternen Beschwerdemechanismen ist meistens die Wahrung der Anonymität des Beschwerdeführers. Betriebsräte sind darüber hinaus in vielen Fällen Ansprechpartner für Beschwerden, die von der internationalen oder nationalen Gewerkschaftsebene aufgegriffen worden sind. In einigen Fällen arbeitete die betriebliche Arbeitnehmervertretung an OECD-Beschwerden gegen Konzerne mit. Auch bei Ansätzen zum Lieferantenmanagement sind Arbeitnehmervertretungen in einzelnen Fällen bei Lieferantenüberprüfungen oder der Ausarbeitung des Konzeptes zur Überprüfung von Lieferanten beteiligt.

Unternehmen geben darüber hinaus in ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung häufig an, die betriebliche Arbeitnehmervertretung in die Bestimmung und Ausgestaltung von Inhalten der unternehmerischen Nachhaltigkeitsziele im Rahmen von Multistakeholder-Dialogen einzubinden. Tatsächlich legen die Ergebnisse unserer Unternehmensfallstudien nahe, dass die Arbeitnehmervertretungen feste Teilnehmer von unternehmerischen Stakeholder-Dialogen sind.

11.3 Die Rolle von Europäischen Betriebsräten

Eine Diskussionsebene für die UN-Leitprinzipien sind transnationale Arbeitnehmervertretungsgremien wie Europäische Betriebsräte. Inzwischen gibt es in Europa auf gesetzlicher Basis in über 1.800 Unternehmen Vereinbarungen zur Einrichtung von Europäischen Betriebsräten, die jährlich mindestens einmal tagen. Darüber hinaus haben einige wenige transnationale Unternehmen begonnen, auf freiwilliger Grundlage weltweite Konsultationen mit Arbeitnehmervertretungen durchzuführen (sogenannte Weltbetriebsräte oder Weltarbeitnehmervertretungen). Beispiele hierfür sind *Daimler* und *Solvay* aus unseren Unternehmensfallstudien. Er-

fahrungen zeigen, dass bei den Treffen der europäischen und internationalen Gremien Menschenrechtsdiskussionen eher einen geringen Stellenwert haben.⁴

Müller, Platzer und Rüb (2012) untersuchen die Rolle von Europäischen Betriebsräten bei der Entwicklung von globalen und europäischen Rahmenvereinbarungen im Metallsektor und kommen zu dem Ergebnis, dass sich Europäische Betriebsräte in transnationalen Unternehmen zu einem interessenpolitischen Akteur entwickelt haben. In einem weiteren Projekt werteten Müller, Platzer und Rüb (2012) Fallanalysen aus, die Verhandlungsprozesse und insbesondere das Zusammenspiel von Europäischen Betriebsräten und Gewerkschaften beim Abschluss von globalen und europäischen Rahmenvereinbarungen analysieren. Die Fallanalysen zeigen, dass sich bisher keine einheitliche Verhandlungspraxis durchgesetzt hat, es aber »Europäische Betriebsrat-zentrierte« und »gewerkschaftszentrierte« Prozessmuster gibt, die Ansatzpunkte für eine weitergehende Europäisierung der Arbeitsbeziehungen bilden können.

Die befragten deutschen Arbeitnehmervertreter in Europäischen Betriebsräten vertreten die Meinung, dass dem Thema Menschenrechtsschutz in Europäischen Betriebsräten häufig keine hohe Relevanz beigemessen wird. Viele der europäischen Vertreter seien nicht an dem Thema interessiert. In den Untersuchungen zu diesem Projekt konnten nur sehr wenige Fälle identifiziert werden, bei denen Europäische Betriebsräte an der Durchführung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht beteiligt waren. Ansatzpunkte lagen z. B. bei der Ausgestaltung der Grundsatzverpflichtung und der Vereinbarung einer Berichtspflicht über den Stand der Umsetzung der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht oder bei eingegangenen Beschwerden (z. B. bei *Bosch*, *Deutsche Post DHL* und *Solvay*). In Einzelfällen wird in Sitzungen Europäischer Betriebsräte auf das Lieferantenmanagement, z. B. in Hinblick auf die Lieferanten-Auditierungen, eingegangen. Im Gegensatz dazu sind Europäische Betriebsräte sehr häufig bei der Initiierung von globalen Rahmenvereinbarungen und der Umsetzungen der Inhalte der Rahmenvereinbarung sowie ihrer Überprüfung involviert (Kerckhoffs/Wilde-Ramsing 2010).

4 | Interview mit der IG BCE-Abteilung »Mitbestimmung/europäische Arbeitnehmervertretung« am 19.3.2015.

Als problematisch für die Beteiligungsmöglichkeiten von Europäischen Betriebsräten haben sich die fehlende Existenz von Betriebsräten an einzelnen Unternehmensstandorten sowie – in Hinblick auf die weltweiten Gremien – fehlende demokratisch gewählte Arbeitnehmervertretungen in einigen Produktionsländern herausgestellt.

11.4 Die Rolle von Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat

In Deutschland sieht das Gesetz Sitze für Arbeitnehmervertreter in aufsichtsratspflichtigen Unternehmen ab 500 Mitarbeitern vor. Die Einsichts- und Prüfungsrechte, die der Aufsichtsrat besitzt, sind dabei nicht auf die Rechtmäßigkeit von Geschäftsführungsmaßnahmen beschränkt, vielmehr ist der Prüfungsmaßstab das Unternehmensinteresse, dessen Beachtung und zweckmäßige Verfolgung durch die Geschäftsführung der Aufsichtsrat überwacht (Deutsches Institut für Menschenrechte 2015, S. 16 f.). Nach Ruter und Sahr (2007) könnten Aufsichtsräte im Rahmen ihrer Überwachungspflicht darauf hinwirken, dass Unternehmensentscheidungen zum Schutz der Anleger transparent gestaltet und in angemessener Weise auf die sozialen, ökologischen und ökonomischen Kontexte ausgerichtet werden. Der DGB geht davon aus, dass Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat auf bestehende Diskrepanzen zwischen dem öffentlich bekundeten Anspruch eines Unternehmens und der praktischen Umsetzung im Bereich Nachhaltigkeit hinweisen und auf Veränderungen hinwirken können (Thannisch 2009, S. 336). Daher kann der Aufsichtsrat auch ein Forum für Diskussionen über die Achtung der Menschenrechte durch das Unternehmen sein.

Eine Studie von Beile, Feuchte und Homann (2010) kommt allerdings zu dem ernüchternden Ergebnis, dass sich viele Aufsichtsräte nur wenig mit der gesellschaftlichen Unternehmensverantwortung (CSR) auseinandersetzen. Auch aus den Untersuchungen dieses Forschungsprojektes ergibt sich, dass Aufsichtsratsgremien selten Menschenrechtsthemen diskutieren. Versuche, das Thema durch Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat einzubringen, scheiterten z. B. im Fall der *Deutschen Post DHL* und der *Deutschen Telekom* am Machtungleichgewicht zwischen den Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite.

11.5 Fazit und Ausblick

Die betriebliche Arbeitnehmervertretung in Deutschland hat häufig ein politisches Interesse am Thema Menschenrechte. Allerdings nutzen Arbeitnehmervertretungen oftmals die eigenen Handlungsmöglichkeiten, um auf dieses Thema einzuwirken, nicht offensiv. In Teilen existiert eine Unwissenheit über einzelne Aspekte der unternehmerischen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht und weitere Anforderungen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Deutsche Einzelgewerkschaften und der DGB könnten die betrieblichen Interessenvertretungen unterstützen, indem sie neben ihrem politischen Engagement im Rahmen der Ausgestaltung des Nationalen Aktionsplans auch eine nach innen ausgerichtete Handlungsstrategie in Hinblick auf die Mitgliederarbeit entwickeln.

Dabei gilt es zunächst einmal, die betriebliche Interessenvertretung weiter für die UN-Leitprinzipien zu sensibilisieren. Es sollten Informationen bereitgestellt werden, welche Inhalte von Belang sind, was eine ausreichende menschenrechtliche Sorgfaltspflicht ausmacht und welche Bezugspunkte es zur Arbeit von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen gibt. Während von gewerkschaftlicher Seite mehrere Informationspapiere zum Verständnis und zur Umsetzung einschlägiger Menschenrechtsstandards veröffentlicht worden sind, liegt bisher keine Informationsschrift über die UN-Leitprinzipien für interessierte Betriebsräte und Gewerkschaftsmitglieder vor (DGB 2007; IG Metall/Observatorio Social/DGB-Bildungswerk 2005; ver.di 2006). Des Weiteren existiert auch kein Handlungsleitfaden über die Einflussmöglichkeiten, die für betriebliche Arbeitnehmervertretungen in Hinblick auf die UN-Leitprinzipien bestehen.

Insbesondere in Großunternehmen wird von der betrieblichen Interessenvertretung auf das ausreichende Engagement der Managementseite in Bezug auf die unternehmerische Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte verwiesen. Hiergegen ist nichts einzuwenden, wenn betriebliche Arbeitnehmervertretungen die Möglichkeit haben, sich im Bedarfsfall zu beteiligen. Werden Missstände im Unternehmen aufgedeckt – wie z. B. in Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen – muss die betriebliche Arbeitnehmervertretung in den Gremien beteiligt werden, die sich um die Behebung der Missstände bemühen.

Als Hindernis, sich als Betriebsrat beim Thema unternehmerische menschenrechtliche Sorgfaltspflicht zu engagieren, wird auch die Überlastung

der betrieblichen Interessenvertretung mit anderen Aufgaben genannt. Persönliche Affinität zum Thema oder besondere Notlagen im Unternehmen können hier die Prioritäten neu setzen. Eine persönliche Affinität zum Thema wird häufig durch Empathie im persönlichen Austausch erzeugt. Während einige Betriebsräte diese Strategie schon recht häufig anwenden, z. B. durch die Einladung von ausländischen Arbeitnehmervertretern auf Betriebsversammlungen, wie die Unternehmensfallstudie *Deutsche Telekom* zeigt, fehlt anderen Betriebsräten der direkte Austausch mit Opfern von Menschenrechtsverstößen. Hier könnte es Bestandteil von Gewerkschaftsarbeit sein, solche persönlichen Zusammentreffen noch intensiver zu fördern.⁵ Die Unternehmensfallstudien zeigen, dass Arbeitnehmervertretungen immer dann aktiv werden, wenn es explizite Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte im eigenen Unternehmen gibt und diese Verstöße gewerkschaftliche Grundrechte wie die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen betreffen.

Da Menschenrechtsverstöße in vielen Fällen in Produktionsländern geschehen, in denen es einen nur unzureichenden gesetzlichen Schutz der Arbeitnehmer und oftmals auch kaum lokale gewerkschaftliche Vertretungen gibt, kann ein effektiver Menschenrechtsschutz nur auf internationaler Ebene gelingen. Die deutschen betrieblichen Arbeitnehmervertretungen könnten hierfür z. B. den Aufbau von Kooperationsstrukturen im Ausland fördern. Ein weiterer Ansatzpunkt kann auch darin liegen, in Europäischen Betriebsräten vermehrt auch über außereuropäische Standorte und Belange im Bereich Menschenrechtsschutz zu diskutieren. Europäische Betriebsräte könnten Treffen nutzen, um einen kritischen Dialog mit dem Konzernmanagement über problematische Produktionsstandorte zu initiieren.

Die im Rahmen dieses Projektes befragten Betriebsräte bemängeln zu Recht, dass die Informationslage zu den Arbeitsbedingungen in vielen Produktionsländern oftmals nicht ausreicht, um Menschenrechtsbelange verstehen oder einschätzen zu können. Daher ist zu überlegen, ob eine Informationsstelle bzw. auch Länderreports über Arbeitsbedingungen ein Ansatz zur Verbesserung der Informationslage sein können.⁶

5 | Interview mit der IG BAU-Abteilung »Internationales und europäische Baupolitik« am 23.2.2015.

6 | 3. Plenumskonferenz »Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte« im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 3.12.2015.

